



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

LE POLITICHE REGIONALI EUROPEE: I FONDI STRUTTURALI

RELATORE:

CH.MO PROF. GIULIO CAINELLI

LAUREANDO: VALERIO MILOCCO

MATRICOLA N. 1136036

ANNO ACCADEMICO 2018 – 2019

Indice

INTRODUZIONE	3
EVOLUZIONE STORICA DELLE POLITICHE REGIONALI EUROPEE	4
<i>Prima stagione</i>	4
<i>Seconda stagione</i>	7
I FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEO	14
<i>Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale</i>	17
<i>Il Fondo Sociale Europeo</i>	18
<i>Il Fondo di Coesione</i>	20
L'IMPATTO DELLE POLITICHE REGIONALI EUROPEE	22
<i>L'impatto in Europa</i>	24
<i>L'impatto in Italia</i>	26
<i>Il futuro dell'Unione Europea e delle politiche regionali</i>	28
Bibliografia	30

INTRODUZIONE

Questo elaborato si pone l'obiettivo di esaminare uno degli strumenti più importanti fra quelli a disposizione dell'Unione Europea: le politiche regionali.

Queste politiche sono uno strumento risalente agli albori della Comunità Europea, che fin dalla sua nascita ha fondato la sua esistenza sulla necessità di aumentare il benessere e l'equità sociale, aiutare le imprese e, in generale, migliorare la vita di tutti i cittadini all'interno dei suoi confini.

Nei suoi oltre tre decenni di vita, le politiche regionali si sono perfezionate assecondando i diversi allargamenti dell'Unione Europea e cercando di aumentare il potenziale di un organismo che a oggi conta ventotto Stati membri e oltre cinquecento milioni di abitanti.

Questo argomento viene sviluppato attraverso tre capitoli.

Il primo è un'analisi storica attraverso la nascita e lo sviluppo delle politiche, in cui vengono descritti i punti di svolta della storia delle politiche e dei Fondi Strutturali, ovvero gli strumenti finanziari che vengono utilizzati per attuarle.

Il secondo capitolo si concentra proprio sui cinque fondi che costituiscono i Fondi Strutturali e di Investimento, specificando il loro funzionamento e i loro diversi obiettivi. Inoltre, vengono approfonditi i tre fondi che costituiscono il braccio finanziario della politica regionale: il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo di Coesione (FC).

L'ultimo capitolo si propone di valutare, attraverso alcuni studi, l'impatto che questa politica ha avuto sui Paesi membri e le regioni che li compongono. Gli studi citati riguardano non solo l'Unione Europea nella sua interezza, ma anche alcuni specifici Stati membri e, nel caso dell'Italia, di alcune regioni. Data, però, la vastità di obiettivi, di programmi e di disponibilità finanziaria, non risulta facile costruire una valutazione oggettiva e coerente che chiarisca definitivamente gli effetti della politica regionale.

EVOLUZIONE STORICA DELLE POLITICHE REGIONALI EUROPEE

Prima stagione

Dall'inizio della storia di integrazione economica europea negli anni '50 e '60, non esisteva il bisogno di costituire una politica per ridurre le disparità regionali, essendo i sei Paesi fondatori (Belgio, Francia, Germania Ovest, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) relativamente omogenei in termini economici (con l'esclusione delle regioni meridionali dell'Italia). Inoltre, si pensava che bastasse istituire uno spazio economico comune per contrastare l'arretratezza di determinate regioni. L'unica azione che venne intrapresa fu la creazione del Fondo Sociale Europeo, che venne istituito in concomitanza con i Trattati di Roma (1957), principalmente come supporto di "assestamento" all'introduzione dello spazio economico europeo (Europa Lavoro, 2016).

Con i primi allargamenti della CEE e l'entrata di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda nel 1973 questa omogeneità venne meno (parte della Gran Bretagna e la quasi totalità dell'Irlanda presentavano profonde sacche di arretratezza socioeconomica) e si pose il problema di contrastare le disuguaglianze su base nazionale e regionale. Per questo motivo nel 1975 venne costituito il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale. In verità, all'inizio, il principale scopo di questo fondo era compensare i Paesi creditori netti del bilancio comunitario, come, per esempio, il Regno Unito, che a causa dell'adozione della Politica Agricola Comune (PAC) era fortemente penalizzato dal punto di vista economico.

Con l'entrata seguente di Grecia (nel 1981) e Spagna e Portogallo (nel 1986) le disparità all'interno della comunità si acuirono.

Fu in questo periodo che la necessità di un programma di politiche regionali venne alla ribalta: con il progetto di una completa integrazione economica e monetaria la presenza di regioni strutturalmente deboli e arretrate metteva a rischio la possibilità che i vantaggi dell'integrazione fossero equamente distribuiti all'interno della comunità.

La presenza di forti vantaggi relativi fra le regioni ricche e povere, infatti, rischiava di accentuare il livello di disuguaglianze fra di esse (Bianchi, 1995), che poteva essere riassunto attraverso il modello centro-periferia: attraverso questo modello (valido ancora oggi) si sottolineava l'esistenza di due gruppi principali di regioni, le regioni ricche e centrali (da un punto di vista sia economico che geografico) e da quelle povere e periferiche. Senza l'attuazione

di specifiche politiche di sostegno alle seconde, le regioni ricche sarebbero sempre state una fonte di maggior attrazione per nuove imprese con conseguente maggior sviluppo e crescita: “[...] la diversificazione del tessuto economico, l’ottimo livello di infrastrutture e manodopera qualificata, nonché la vicinanza a mercato e informazione. [...] Dinamiche di mercato, all’ulteriore ridursi degli ostacoli al commercio, possono, quindi, approfondire, e non ridurre, le disparità” (Viesti & Prota, 2007).

La nascita effettiva dei Fondi Strutturali e della politica regionale avvenne nel giugno 1988, con l’Atto Unico Europeo. Questa fu la più vasta revisione dei Trattati di Roma, e dichiarò che la Comunità Europea non dovesse essere semplicemente una zona economica di libero scambio ma che, invece, l’integrazione e la coesione sociale ed economica dovessero esserne le fondamenta. L’Atto creò precise regole e riformò tutti gli aspetti concernenti la Comunità Europea, dal bilancio comunitario alla politica agricola comune. Riguardo i Fondi Strutturali e la politica regionale, il documento regolamentò i tre fondi¹, le disposizioni fra i fondi stessi e tra i fondi e le altre istituzioni della comunità come la Banca europea degli investimenti: vennero raddoppiate le risorse disponibili per i Fondi Strutturali e furono stabiliti i 7 principali obiettivi che dovevano essere perseguiti (es. il progresso delle regioni in ritardo di sviluppo, la riconversione delle aree industriali in declino, lo sviluppo delle aree rurali...). Inoltre, fu stabilita la programmazione quinquennale dei fondi, con il primo periodo compreso fra il 1988 e il 1993, e furono coinvolti per la prima volta enti e partner regionali e locali. Il bilancio di questo periodo di programmazione fu stabilito in 64 miliardi di ECU² (Viesti & Prota, 2007) (La storia della politica, 2019).

Immediatamente dopo, un’ulteriore riforma dei Fondi Strutturali fu attuata grazie al Trattato di Maastricht del dicembre 1991 (che furono attuate per il quinquennio 1994-1999), che ribadì che la coesione economica e sociale dovesse rappresentare uno dei capisaldi della comunità da lì in avanti. Il più importante risultato fu l’istituzione del Fondo di Coesione: il Fondo nacque su pressione della Spagna, come sostegno in preparazione all’unione economica e monetaria dedicato agli Stati arretrati e con la funzione di sintesi e compromesso fra la necessità di seguire le severe regole di bilancio previste e la necessità di proseguire il percorso di convergenza economica (Viesti & Prota, 2007). Nello specifico, il Fondo di Coesione era indirizzato (e lo è

¹ Due sono i già citati Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) e Fondo sociale europeo (FSE). Inoltre, esisteva dal 1962 il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), che costituiva il braccio finanziario della Politica Agricola Comune (PAC)

² European Currency Unit (Unità di Conto Europea), ovvero una moneta scritturale il cui valore rappresentasse la media delle diverse valute nazionali ponderate per la loro importanza e diffusione

tuttora) a quei Paesi che presentano un Reddito Nazionale Lordo pro capite inferiore al 90% della media comunitaria. (Il Fondo di Coesione, 2019).

Il Trattato di Maastricht creò due importanti innovazioni: il Comitato delle regioni, che è ancora oggi un ente composto da membri in rappresentanza di tutti i Paesi membri che, nonostante non abbiano poteri formali, fornisce pareri favorevoli e contrari su determinati temi. Lo scopo primario di questo organismo è quello di creare un ponte fra la Commissione Europea e gli enti regionali e locali. Inoltre, fu creato un nuovo fondo specializzato negli aiuti alle zone dipendenti dalla pesca, lo strumento finanziario di orientamento della pesca (La storia della politica, 2019).

Nel 1995 avvenne un nuovo allargamento con l'entrata di Svezia, Austria e Finlandia. Non si registrarono particolari cambiamenti dato che i tre Paesi presentavano caratteristiche economiche in linea (se non superiori) alla media comunitaria, l'unico intervento fu la creazione di un nuovo obbiettivo specifico per le regioni scarsamente popolate dei due Paesi nordici (La storia della politica, 2019).

Il bilancio complessivo per il periodo di programmazione 1994-1999 fu di 168 miliardi di ECU (La storia della politica, 2019).

Seconda stagione

Un altro momento fondamentale nello sviluppo dei Fondi Strutturali avvenne alla fine degli anni '90, a causa a due fatti storici ben precisi: la creazione della moneta unica e la futura adesione di diversi Paesi dell'Europa orientale. Il primo fu un evento politico-economico con effetti enormi per i Paesi membri, che poteva però causare un indebolimento ulteriore delle regioni deboli, per due motivi: il primo è che l'unione monetaria porta alla convergenza dei tassi di inflazione e alla scomparsa del rischio di cambio, e ciò causa un deciso aumento della mobilità dei capitali che, connesso con un impatto pressoché nullo sulla mobilità del lavoro, può portare a un rafforzamento delle regioni ricche, facendo convergere gli investimenti principalmente nelle zone già prospere. Il secondo motivo è invece l'impossibilità da parte dei Paesi di utilizzare la leva del cambio per rispondere a eventi che possano minare la stabilità economica (strumento molto utilizzato precedentemente anche dall'Italia). Anche in questo caso, a causa della loro maggior vulnerabilità, sarebbero le regioni più deboli a subire il maggior impatto se, ipoteticamente, questi eventi accadessero (Viesti & Prota, 2007). L'adesione dei Paesi dell'Europa orientale, invece, causò un ulteriore notevole aumento delle disuguaglianze, su cui ci si soffermerà più avanti.

In risposta a questi eventi, l'Unione Europea introdusse importanti cambiamenti. Per prima cosa elaborò nel Consiglio europeo del marzo 1999 il progetto "Agenda 2000". Costruito come programma per il decennio 2000-2010, "Agenda 2000" rimarcò l'importanza della coesione economica e sociale (specialmente durante quello che sarà il più grande allargamento dell'Unione Europea dalla sua fondazione) nella politica regionale dell'Unione e cercò di rendere più efficiente l'accesso e l'utilizzo dei Fondi Strutturali grazie alla riduzione degli obiettivi principali da perseguire (da 7 a 3), alla semplificazione della gestione (assicurando maggiore autonomia agli Stati), alla concentrazione di quasi la totalità dei fondi (70%) nelle regioni in ritardo di sviluppo e alla riforma della programmazione che sarà costruita in settenni (2000-2006). (Guerrieri, 2012). Nello specifico, l'obiettivo 1 fu stabilito nel promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni più arretrate, ovvero quelle che presentavano un livello di PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria; l'obiettivo 2 puntò alla riconversione delle aree industriali in declino, delle zone rurali con alti tassi di disoccupazione, delle zone urbane a rischio degrado e delle zone dipendenti dalla pesca; l'obiettivo 3, infine, promuove la riforma dei sistemi di formazione per incrementare l'occupazione. In questo periodo di programmazione fu sottolineata per la prima volta l'importanza della cooperazione esterna dell'Unione Europea con i suoi Paesi confinanti e prossimi. Questo avvenne perché la

maggior parte delle regioni più povere dell'UE si trovavano (e ancora oggi si trovano) ai suoi confini (anche se la posizione geografica è solo uno dei motivi possibili dell'arretratezza di una regione), perciò promuovere la cooperazione internazionale poteva offrire nuove opportunità alle regioni di confine. Inoltre, spesso, fra Paesi e regioni confinanti le tematiche più importanti e i problemi sono condivisi (come fenomeni migratori, sicurezza ecc.), quindi promuovendo politiche comuni si potrebbe giungere a soluzioni che portino beneficio a tutti gli enti in gioco. Dal punto di vista organizzativo, invece, fu molto importante l'istituzione dei programmi operativi: questi, infatti, ancora oggi, definiscono le modalità di spesa dei Fondi strutturali per il periodo di programmazione in questione. Possono riferirsi a una regione particolare (POR, Programma Operativo Regionale) o anche riguardare anche un obiettivo su scala nazionale (PON, Programma Operativo Nazionale). Per i progetti riguardanti la cooperazione internazionale vengono costituiti fondi transfrontalieri o interregionali. Ogni programma operativo deve riguardare obbligatoriamente uno degli obiettivi specifici del periodo di programmazione di riferimento. In totale, per il settennio 2000-2007, vennero messi a disposizione 213 miliardi, più, a partire dal 2004, 22 miliardi per i nuovi Stati membri. (La storia della politica, 2019) (Viesti & Prota, 2007) (Programma Operativo, 2019).

A braccetto con "Agenda 2000" nel marzo del 2000 ci fu un altro incontro che portò radicali cambiamenti nei progetti e nel futuro dell'Unione Europea: il Consiglio Europeo di Lisbona (con aggiunte nel Consiglio Europeo di Göteborg del giugno del 2001). Questo incontro, pose obiettivi specifici per il futuro dell'UE che furono riuniti nella cosiddetta "Strategia di Lisbona": si sottolineò l'importanza della conoscenza attraverso la ricerca, l'informazione e l'innovazione con l'obiettivo di trasformare entro il 2010 l'Unione Europea nell'economia più dinamica del mondo. La Strategia si prefiggeva di raggiungere un tasso medio europeo di occupazione pari al 70%, un tasso di occupazione femminile pari al 60% e un rapporto spesa per investimenti in ricerca e sviluppo e PIL all'interno dell'Unione non inferiore al 3%. Inoltre, si propose un radicale cambiamento del modello sociale europeo, per combattere l'invecchiamento della popolazione e l'esclusione sociale. Venne sottolineata fortemente l'importanza che queste riforme dovessero essere intraprese contemporaneamente negli Stati membri affinché si ottenesse il miglior risultato possibile. Tra le riforme ci fu anche una rimodulazione delle competenze fra gli Stati e l'Unione e il completamento dell'integrazione dei mercati finanziari. In generale, l'obiettivo era di compiere riforme strutturali nel campo dell'occupazione, dell'innovazione e della coesione sociale (Strategia di Lisbona, 2019) (Viesti & Prota, 2007). Nonostante i grandi sforzi, le aspettative si rilevarono troppo alte e nel marzo

2005 vennero ridiscussi gli obbiettivi della Strategia a causa dei risultati deludenti. Si decise, perciò, di rilanciare il progetto focalizzandosi su due aspetti principali: la crescita economica e l'occupazione. Si riconobbe, inoltre, che il mancato raggiungimento degli obbiettivi stabiliti nel 2000 fu causato soprattutto dalla mancanza di volontà politica dei governi nazionali. Perciò, nella rimodulazione degli obbiettivi, ci si focalizzò ulteriormente sulla necessità di riformare le modalità di coordinamento fra UE e Stati nazionali. Nonostante l'iniziale fallimento della Strategia di Lisbona, gli obbiettivi stabiliti furono importanti linee guida per il futuro dell'Unione Europea e le sue politiche e furono la base per la definizione della strategia per il decennio successivo (Strategia di Lisbona, 2019).

In seguito, tra il 2004 e il 2007, come già accennato, avvenne il più grande allargamento dell'Unione Europea con l'adesione di dodici Paesi dell'Europa centrale, orientale e mediterranea (Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Slovenia, Ungheria, Cipro, Malta, Estonia, Lituania, Lettonia, Romania, Bulgaria). Questo fu un evento determinante nel seguente sviluppo della politica regionale comunitaria perché, oltre al gran numero di nuovi membri, i nuovi Paesi presentavano livelli di produttività, reddito e benessere sociale ben lontani da quelli dei vecchi Paesi membri: tutti i dodici Paesi, infatti, erano meno sviluppati degli Stati più arretrati della vecchia Unione Europea e solo due Paesi (Slovenia e Cipro) avevano livelli di reddito comparabili con gli Stati più poveri (Portogallo e Grecia). Per chiarire l'impatto dei nuovi membri, i nuovi Stati membri portarono un aumento di circa il 30% della popolazione dell'Unione, mentre da un punto di vista del PIL (a parità di potere d'acquisto) l'aumento fu appena del 10%. Al loro interno, inoltre, gli stessi nuovi Stati membri presentavano livelli di disuguaglianza molto marcati: alcune capitali, come Praga, Bratislava e Budapest, presentavano livelli di benessere sociale ed economico pari a quelle delle regioni ricche della vecchia Unione a 15; allo stesso tempo, però, alcune regioni di questi stessi Stati avevano livelli economici-sociali pari a metà della media comunitaria. (Viesti & Prota, 2007).

In risposta all'allargamento avvennero profondi cambiamenti finanziari e strutturali per il settennio 2007-2013, questo perché la quasi totalità delle regioni dei nuovi Paesi membri sarebbe entrata nelle regioni in ritardo di sviluppo, ma, al contempo, l'apporto degli stessi nuovi membri al bilancio comunitario, ovviamente, sarebbe stato abbastanza limitato. Il negoziato dell'accordo, quindi, portò alla ribalta anche una nuova criticità: trovare il punto di sintesi fra le necessità di bilancio e le opportunità che derivano da un organismo così ampio, ricco e popoloso.

Vennero perciò istituite compensazioni per alcuni Paesi ricchi (Germania, Svezia, Austria, Paesi Bassi) a causa dei nuovi squilibri venutosi a creare. Riguardo gli obbiettivi del periodo,

L'Unione Europea decise di rivoluzionare, in parte, i tre obiettivi del periodo 2000-2006. L'obiettivo 1, il principale, su cui si concentrò l'81,5% delle risorse di Fondi (283 miliardi di euro), fu chiamato obiettivo "Convergenza", che fu articolato su tre diverse tipologie di regioni e Stati: le regioni arretrate, ovvero quelle che avevano un PIL pro capite a parità di potere d'acquisto (calcolato nel triennio 2000-2002) inferiore al 75% della media dell'Unione Europea con venticinque membri; la seconda tipologia era un sistema di sostegno specifico di transizione per le regioni che non avevano un PIL pro capite inferiore al 75% (chiamato "phasing-out"), ma che lo avrebbero avuto se si fosse considerata come media quella dei vecchi quindici Paesi membri. I fondi adibiti a queste prime due tipologie di regioni furono il Fondo europeo per lo sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo. Nell'ultima tipologia, invece, ricadevano tutti gli Stati il cui RNL era inferiore al 90% della media comunitaria a venticinque Stati. Il fondo adibito a questa tipologia di Stati era, invece, il Fondo di coesione. Il secondo obiettivo fu chiamato "Competitività regionale e occupazione", su cui vennero utilizzati il 16% del bilancio dei fondi (55 miliardi di euro), diviso a sua volta su due diverse tipologie di regioni: il primo riguardava le regioni che non avevano un PIL pro capite inferiore al 75%, ma che rientravano nelle regioni in ritardo di sviluppo nel periodo 2000-2006 (chiamato "phasing-in"); nel secondo gruppo, invece, erano tutte le regioni che non rientravano negli obiettivi "Convergenza" e "phasing-in". Il terzo obiettivo, infine, è quello della "Cooperazione territoriale", su cui sono stanziati il 2,5% del totale dei Fondi (8,7 miliardi di euro). In questo obiettivo, che rappresenta una ripresa e uno sviluppo dei progetti di cooperazione estera del periodo precedente, sono ammesse tutte le regioni europee con lo scopo specifico di sostenere iniziative di cooperazione regionale su base interregionale, transnazionale e transfrontaliera. Aver inserito nella politica regionale dell'Unione Europea un obiettivo così specifico rappresenta una netta presa di posizione da parte dell'UE nel sostenere progetti di cooperazione fra regioni e Stati come pilastro del successo delle sue politiche. Per quest'ultimo obiettivo il fondo dedicato è il Fondo per lo sviluppo regionale (Viesti & Prota, 2007).

Fra le altre novità introdotte nel periodo 2007-2013 vanno ricordati gli Orientamenti strategici comunitari. Essi sono le linee guida indicate dall'UE per assicurare la coerenza fra i progetti adottati e la strategia di Lisbona. Gli Orientamenti si pongono perciò obiettivi e stabiliscono le priorità che richiamano ciò che fu scritto nella strategia: attrarre investimenti e occupazione attraverso lo sviluppo di infrastrutture nell'ambito dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente; promuovere un'economia basata sulla conoscenza favorendo investimenti nell'innovazione, facilitando l'imprenditorialità, diffondendo la società dell'informazione e migliorare l'accesso al credito; infine, puntare sul miglioramento e sulla creazione di nuovi posti di lavoro

investendo in capitale umano, competenze, salute e efficienza amministrativa (Viesti & Prota, 2007).

Con l'inizio dell'odierno periodo di programmazione nella geografia politica interna dell'Unione Europea non ci furono grossi sconvolgimenti, l'unico cambiamento fu l'entrata della Croazia nel 2013 come ventottesimo membro. Al contrario, dal punto di vista economico, avvennero due eventi determinanti per il futuro dell'UE: la crisi finanziaria del 2008 e la crisi dell'Euro del 2011, che spossarono (e continuano a influenzare) l'economia e la fiducia di cittadini e imprese verso il futuro e verso la stessa Unione Europea.

Davanti a questi avvenimenti fu necessaria una revisione della Strategia di Lisbona, che rappresentò il fulcro degli obiettivi e delle linee guida del decennio 2000-2010. Per questo motivo, nel marzo 2010, la Commissione Europea sviluppò una nuova strategia che fosse aggiornata sui problemi e le tematiche più importanti del decennio in corso: questa nuova strategia venne chiamata "Europa 2020". Lo scopo primario di Europa 2020 è "mette[re] l'accento su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva come mezzo per superare le carenze strutturali dell'economia europea, migliorarne la competitività e la produttività e favorire l'affermarsi di un'economia di mercato sociale sostenibile" (La strategia Europa 2020, 2019).

Gli obiettivi specifici che questa strategia si pone sono tutti pensati in un'orbita europea che coinvolga contemporaneamente tutti i Paesi membri in uno sforzo condiviso in quelli che, all'interno dell'UE, sono problemi in gran parte comuni e che affliggono tutti. Inoltre, per meglio monitorare i progressi di ogni Paese e per rendere realistici i risultati attesi nel 2020 si stabilì che ogni obiettivo comunitario contenesse il corrispettivo obiettivo nazionale. Nello specifico, per l'obiettivo della crescita intelligente Europa 2020 punta ad un deciso aumento del livello medio di occupazione, arrivando al 75% nella fascia d'età 20-64 anni, e a sostenere lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, ponendosi l'obiettivo di un rapporto tra investimenti in ricerca e innovazione sul PIL non inferiore al 3%. Per la crescita sostenibile, invece, l'UE si pone il così detto "obiettivo 20-20-20", ovvero, entro il 2020, di ridurre le emissioni di gas serra del 20% rispetto al 1990, di ricavare almeno il 20% del proprio fabbisogno energetico da fonti rinnovabili e di aumentare la propria efficienza energetica almeno del 20%. Infine, con l'obiettivo crescita inclusiva, l'UE si prefigge di raggiungere importanti risultati nel campo dell'istruzione e dell'inclusione sociale, riducendo il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10%, portando almeno il 40% delle persone fra i 30 e i 34 anni a conseguire un titolo di diploma di scuola superiore e, infine, riducendo il numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità (La strategia Europa 2020, 2019).

Come già citato, Europa 2020 ebbe un notevole impatto su quelli che sono gli obiettivi e le priorità dell'Unione Europea per il periodo di programmazione odierno.

In particolare, due sono gli obiettivi su cui si focalizza la politica regionale dell'Unione: il primo è "Investimenti per la crescita e l'occupazione", su cui sono investiti la quasi totalità delle risorse dei fondi. Questo obiettivo è strutturato per rispondere alle esigenze di tre diverse categorie di regioni: la prima categoria sono le regioni meno sviluppate (a cui viene indirizzato circa il 70% delle risorse), ovvero quelle che presentano un PIL pro capite a parità di potere d'acquisto inferiore al 75% della media comunitaria dei 27 Paesi (i dati statistici vennero presi prima dell'entrata della Croazia); la seconda categoria è quella delle regioni in transizione con un PIL pro capite compreso fra il 75% e il 90% della media comunitaria; infine, le regioni sviluppate, con un PIL pro capite superiore al 90% della media comunitaria. Data l'importanza, questo obiettivo viene finanziato da tutti e tre i fondi (FESR, FSE, FC). Il secondo obiettivo stabilito per questo periodo è la "Cooperazione Territoriale Europea", che usufruisce dei restanti fondi a disposizione. Questo obiettivo rimarca la crescente importanza della cooperazione internazionale fra le regioni confinanti con Stati interni all'Unione Europea ma anche con partner esterni alla comunità, a dimostrazione che lo sviluppo delle regioni ai confini dell'Unione (sia arretrate e che non) passa in maniera decisiva attraverso progetti e iniziative comuni con Stati e regioni confinanti. Questo obiettivo è sostenuto dal FESR (I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, 2019).

Altre novità dell'odierno periodo di programmazione sono la creazione di obiettivi chiari e misurabili per aumentare la responsabilità, un insieme di norme uniche per semplificare l'utilizzo dei fondi, introduzione di prerequisiti da soddisfare prima dell'erogazione dei fondi, possibilità da parte dell'Unione Europea di sospendere l'erogazione dei fondi a un Paese membro in caso di infrazioni di carattere economico e, infine, di canalizzare una specifica parte dei fondi a favore di progetti integrati nelle città e a sostegno delle comunità emarginate.

Le 11 priorità specifiche stabilite dall'Unione Europea per la politica regionale nel periodo 2014-2020 sono: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità; migliorare la competitività delle PMI; sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi; preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse; promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete; promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione; investire

in istruzione, formazione e apprendimento permanente; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione (Priorità per il periodo 2014-2020, 2019).

I FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEO

Le risorse complessive del bilancio dell'Unione Europea per il settennio 2014-2020 sono pari a poco meno di 1000 miliardi di euro (Il Bilancio dell'Unione europea e i finanziamenti europei, 2018). Di queste risorse, circa il 94% viene utilizzato per progetti nei Paesi membri, che vengono attuati attraverso una cinquantina di programmi e fondi diversi, che possono essere catalogati in due categorie principali: i programmi a gestione diretta e i Fondi Strutturali e di Investimento europei (Fondi SIE). Mentre i primi sono gestiti direttamente dall'Unione Europea, attuati attraverso bandi pubblici e aperti a diversi soggetti pubblici e privati, i Fondi SIE, invece, sono attuati da Stati nazionali e regioni³ e seguono le politiche e gli obiettivi stabiliti dall'Unione Europea. In sostanza, ciò che li differenzia è la visione che questi strumenti hanno: mentre i primi hanno una funzione a breve termine, i secondi rappresentano gli obiettivi strutturali e a lungo termine che l'Unione persegue.

Nello specifico, i Fondi Strutturali e di Investimento europei si compongono di cinque fondi diversi: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di Coesione (FC), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

Di questi cinque fondi, i primi tre (il FESR, il FSE e il FC) portano avanti le politiche regionali e di coesione.

Attraverso queste politiche, l'UE si pone l'obiettivo di sostenere “la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell'Unione europea” (Politica regionale, 2019).

Questa politica è una delle voci principali del bilancio dell'Unione Europea, disponendo di risorse pari a 351,8 miliardi di euro per il settennio 2014-2020, pari a circa un terzo delle risorse complessive (Commissione Europea, 2019).

Tutti i fondi facenti parte dei Fondi SIE (e quindi della politica regionale) seguono principi di utilizzo e attuazione ben precisi, che sono rimasti in buona parte gli stessi dalla loro introduzione attraverso l'Atto Unico Europeo del 1988. Questi principi sono quattro: concentrazione, programmazione, partenariato e addizionalità.

³ Attraverso i già citati PON (Programmi Operativi Nazionali) e POR (Programmi Operativi Regionali)

In particolare, la concentrazione riguarda tre aspetti principali: la concentrazione delle risorse, ovvero l'obbligo che gran parte di Fondi SIE (almeno il 70%) siano indirizzato alle regioni più povere dell'UE; la concentrazione degli sforzi, ovvero che i programmi finanziati riguardino le priorità stabilite per il periodo di programmazione; e infine la concentrazione della spesa, ovvero che le risorse stanziare vengano utilizzate entro il terzo anno successivo al termine del periodo di programmazione, nota come regola "N+3"⁴.

La programmazione, invece, riguarda lo sviluppo di programmi di investimento pluriennali, che coprano tutto il periodo di riferimento e che perseguano gli obiettivi stabiliti dall'UE. Per questo motivo i tre fondi non finanziano mai singoli progetti isolati.

Il partenariato prevede la stretta e continua collaborazione fra Stati nazionali ed enti locali con l'Unione Europea, al fine di ottimizzare la gestione e l'attuazione dei fondi e di creare un'efficace rete di controllo e monitoraggio dell'operato.

Infine, il principio di addizionalità si basa sul presupposto che i Fondi non sostituiscano la spesa nazionale degli Stati membri, ma che la affianchi e ne aumenti l'efficacia. L'Unione Europea, affinché venga rispettato questo principio, si accorda con ogni Stato della spesa pubblica nazionale minima da mantenere durante il periodo di programmazione, verificandone l'entità a metà del periodo di riferimento e alla fine. L'UE, inoltre, stabilisce che negli ambiti in cui gli Stati ricevono i finanziamenti dei Fondi SIE non ci possa essere, da parte dello Stato, un impegno economico minore rispetto ai periodi precedenti (Viesti & Prota, 2007) (Priorità per il periodo 2014-2020, 2019).

Riguardo l'ultimo principio, l'Unione stabilisce precisi tassi massimali di cofinanziamento in base alla categoria delle regioni prese in considerazione e alla tipologia di Fondi: per le regioni arretrate il tasso massimo è del 80/85 %, per le regioni in transizione è pari al 60%, mentre per le regioni più sviluppate il tasso di cofinanziamento non può superare il 50%; per il Fondo di Coesione, invece, il tasso massimo è del 85%, stesso valore per i programmi inerenti la Cooperazione Territoriale europea (Gestione finanziaria, 2019).

Come già anticipato, per l'ultimo periodo di programmazione sono state introdotte alcune novità riguardanti le clausole di condizionalità di erogazione dei fondi, che si articolano in tre tipologie diverse.

⁴ Fino al periodo di programmazione 2007-2013 il limite massimo era al secondo anno successivo la fine del periodo (N+2) (I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, 2019)

La prima tipologia è quella “ex ante”, ovvero tutte quelle regole stabilite nei regolamenti dei Fondi e dagli accordi di partenariato con i singoli Stati membri.

La seconda, invece, riguarda il rispetto dei parametri e delle regole economiche e finanziarie a cui ogni Stato membro dell’Unione Europea deve sottostare. Nel caso questi parametri non vengano rispettati, la Commissione può richiedere che vengano rivisti gli accordi di partenariato e quelli riguardanti i programmi operativi affinché lo Stato possa seguire le raccomandazioni presenti nella procedura di infrazione per disavanzo eccessivo o per squilibri macroeconomici. Nel caso ulteriore che lo Stato membro non persegua una strategia atta a diminuire gli squilibri o il disavanzo, la Commissione può richiedere (con approvazione del Consiglio dell’UE) la sospensione di parte o tutti i programmi inerenti i Fondi SIE (e quindi della politica regionale).

Infine, l’ultima tipologia è quella “ex post”, che si basa sul controllo del raggiungimento degli obiettivi concordati. Nel caso che parte o tutti gli obiettivi non vengano conseguiti può avvenire una sospensione dell’erogazione dei Fondi o anche una completa soppressione dei programmi nei casi più gravi. Al contrario, i Fondi possiedono una piccola riserva di efficacia (pari al 6%) che viene destinati a quei programmi che raggiungono gli obiettivi stabiliti nella strategia “Europa 2020” (I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, 2019).

Un’ultima importante caratteristica dei Fondi SIE è la divisione geografica ed amministrativa utilizzata per dividere il territorio dell’Unione Europea in zone il più possibile omogenee dal punto di vista della popolazione senza che le diverse divisioni amministrative dei Paesi possano inficiare questa ripartizione. Questo metodo di valutazione è chiamato NUTS, ovvero, in italiano, “Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche” ed è stato inventato dall’Ufficio Statistico dell’Unione Europea (Eurostat) nel 1988. Questo è diviso in quattro classi o livelli: NUTS 0, che corrisponde agli Stati nazionali, e a seguire NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3 che dividono gli Stati in zone amministrative sempre più piccole rispetto al livello precedente. Per la classificazione delle diverse tipologie di regioni a cui vengono erogati i Fondi SIE nel settennio 2014-2020 viene utilizzato la suddivisione NUTS 2, che, per esempio, in Italia corrisponde alle 20 regioni. Nel caso che nel Paese di riferimento non esista una ripartizione simile, è stabilito che le unità amministrative più piccole vengano aggregate fino a formare un territorio con una soglia massima di popolazione di 3 milioni di abitanti e una minima di 800 mila⁵ (Regions in the European Union, 2018).

⁵ Vengono fatte eccezioni in presenza di circostanze geografiche, socioeconomiche, storiche, culturali o ambientali particolari

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Il FESR si pone l'obiettivo, come stabilito dal Regolamento n. 1301/2013 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, di contribuire “[...] al finanziamento del sostegno destinato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'Unione tramite lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo”. (Commissione Europea, 2013)

Per il periodo di programmazione 2014-2020, il FESR è il fondo che dispone di maggiori risorse fra i Fondi SIE, pari a poco più di 199 miliardi di euro, ovvero circa il 44% del totale e persegue attivamente entrambi gli obiettivi, “Investimenti per la crescita e l'occupazione” e la “Cooperazione Territoriale Europea” stabiliti dall'Unione Europea (Commissione Europea, 2019).

Delle 11 priorità tematiche stabilite dalla Commissione Europea per il periodo 2014-2020, il FESR ne finanzia tutte e undici, stabilendo, però, una precedenza sulle prime quattro, ribadendo così il concetto di concentrazione tematica: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità; migliorare la competitività delle PMI; sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio.

Il Regolamento, inoltre, nel suo articolo 4, impone che queste quattro priorità vengano obbligatoriamente perseguite nell'utilizzo del fondo, stabilendo precisi limiti in base alle tipologie di regioni (arretrate, in transizione, sviluppate): per le regioni più sviluppate, viene stabilito che almeno l'80% delle risorse provenienti dal FESR venga indirizzato ad almeno due delle quattro priorità, e, inoltre, che almeno il 20% sia destinato all'obiettivo di sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; per le regioni in transizione, invece, è stabilito un limite del 60% per almeno due delle quattro priorità con un ulteriore obbligo che almeno il 15% delle risorse del fondo siano indirizzati a progetti attinenti un'economia a bassa emissione di carbonio; infine, per le regioni arretrate, è stabilito un limite del 50% per almeno due delle quattro priorità e un limite del 12% per i progetti concernenti un'economia a bassa emissione di carbonio.

Anche per l'obiettivo “Cooperazione Territoriale Europea” viene stabilito un limite di spesa corrispondente all'80% delle risorse disponibili da utilizzare nelle quattro priorità citate in precedenza (Il Fondo europeo di sviluppo regionale, 2019) (Commissione Europea, 2013).

Inoltre, sempre dal Regolamento, viene sottolineato che “[...] un'attenzione particolare deve essere rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna” (Commissione Europea, 2013)

Invece, riguardante i possibili problemi che caratterizzano le aree urbane, l'Unione Europea stabilisce che almeno il 5% delle risorse del FESR sia dedicato ad “azioni integrate” gestite dalle città (Il Fondo europeo di sviluppo regionale, 2019).

Il Fondo Sociale Europeo

Come affermato dal Regolamento n. 1304/2013 relativo al Fondo sociale europeo, il FSE “[...] dovrebbe migliorare le possibilità di occupazione, rafforzare l'inclusione sociale, lottare contro la povertà, promuovere l'istruzione, le competenze e la formazione permanente ed elaborare politiche di inclusione attiva globali e sostenibili”. (Commissione Europea, 2013)

L'Unione Europea, infatti, specialmente negli ultimi anni, si trova ad affrontare problematiche che vanno a minacciare il benessere sociale in diverse zone dell'Unione: la digitalizzazione di ogni aspetto della vita delle persone e la globalizzazione, unite a un sempre più accentuato invecchiamento della società e a una crescente carenza di manodopera qualificata, hanno causato un aumento significativo della disoccupazione, ulteriormente ampliata dalla crisi finanziaria del decennio scorso, finendo per colpire in maniera significativa le fasce più deboli della popolazione, come giovani, minoranze e migranti.

Per questo motivo il FSE si occupa di migliorare l'occupazione e l'accesso al mercato del lavoro al fine di promuovere l'inclusione sociale e di combattere la povertà, promuovendo specifiche politiche rivolte alle persone più svantaggiate come bambini, donne anziane e lavoratori poveri (Commissione Europea, 2013).

Un'ulteriore attenzione è stata posta sulla sempre maggior disoccupazione giovanile presente all'interno dell'UE, che ha portato, inoltre, a una crescita esponenziale dei giovani inattivi e al di fuori da qualsiasi ciclo di istruzione. Perciò, per velocizzare e aumentare l'efficacia dei programmi del FSE, è stata creata per l'odierno periodo di programmazione l'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile (IOG). L'IOG, pur essendo parte integrante dei programmi del FSE, possiede disposizioni specifiche per facilitare il raggiungimento dei suoi obiettivi (Commissione Europea, 2013).

Le risorse totali disponibili nel settennio 2014-2020 per il FSE sono pari a circa 84 miliardi di euro, ovvero circa il 18% del bilancio dei Fondi SIE, con inoltre poco meno di 9 miliardi di euro disponibili per l'IOG (Commissione Europea, 2019).

Come per il FESR, anche per il FSE è stato sviluppato il concetto di “concentrazione tematica”. Infatti, degli undici obiettivi stabiliti per il settennio odierno, quattro rappresentano la priorità per il FSE: promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione; investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione⁶.

Il FSE si rivolge a tutte le regioni dell'Unione Europea, ma queste hanno precisi limiti minimi di spesa per le quattro priorità stabilite in base alla tipologia di regione in cui si trovano: l'80% per le regioni sviluppate, il 70% per quelle in transizione e il 60% per quelle arretrate.

Infine, in ogni Stato membro almeno il 20% delle risorse del FSE deve essere obbligatoriamente indirizzato all'obiettivo “promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione” (Commissione Europea, 2013).

⁶ Il FSE, inoltre, finanzia anche le quattro priorità specifiche del FESR



Figura 1. Le tre categorie di regioni a cui si rivolgono il FESR e il FSE: in rosso, quelle con un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria; in arancione quelle fra il 75% e il 90%; in arancione chiaro quelle superiori al 90%. Fonte: (Fondi regionali dell'UE 2014-2020, 2019)

Il Fondo di Coesione

Il FC è un fondo che si discosta in parte dal FSE e dal FESR: nonostante, infatti, presenti un regolamento molto simile, il metodo scelto per stabilire chi ha diritto o meno delle risorse del fondo è radicalmente diverso. Mentre il FSE e il FESR sono distribuiti su base regionale⁷, il FC si rivolge a tutti i Paesi che presentano un Reddito Nazionale Lordo inferiore al 90% della media comunitaria. Nel periodo 2014-2020 questi Paesi sono: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. In sostanza, gli ultimi tredici Paesi membri che sono entrati nell'Unione più Grecia e Portogallo (Il Fondo di Coesione, 2019).

Per il settennio 2014-2020 sono previsti a disposizione del Fondo di coesione circa 83 miliardi di euro (Commissione Europea, 2019).

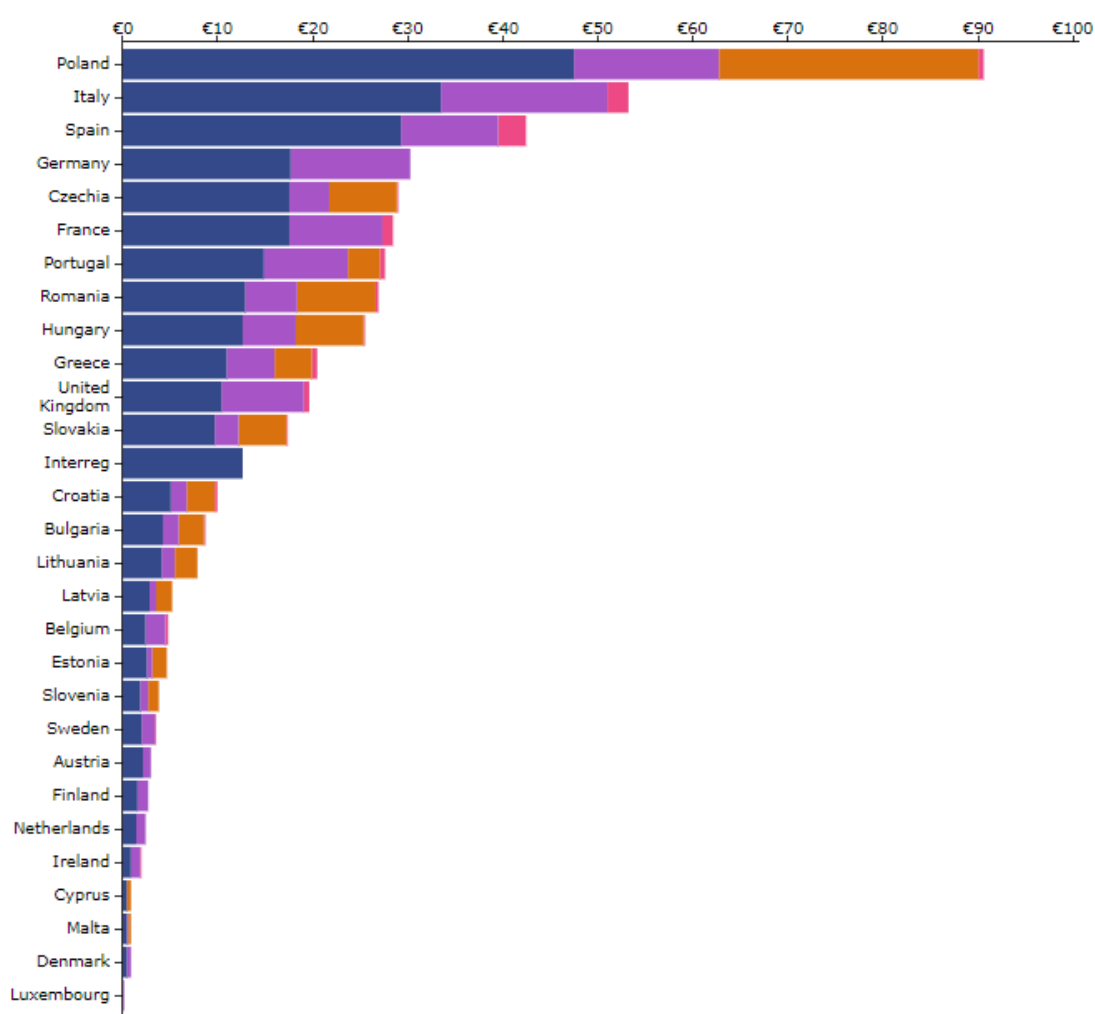
Le quattro priorità stabilite dalla Commissione sono: sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; promuovere l'adattamento ai cambiamenti

⁷ NUTS 2

climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi; preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse; promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete (Priorità per il periodo 2014-2020, 2019).

Gli obiettivi del fondo sono, quindi, la tutela dell'ambiente, con progetti che portino benefici sotto il profilo ambientale e dell'efficienza energetica, e lo sviluppo delle reti di trasporto, in particolare i progetti ritenuti prioritari dall'UE, attraverso l'iniziativa "Meccanismo per collegare l'Europa"⁸.

Figura 2. Il valore totale, in miliardi di euro, delle risorse disponibili del FESR (blu), del FSE (viola), del FC (arancione) e dell'IOG (rosa) per ogni Stato nazionale. Fonte: (European Structural and Investment Funds, 2019).



⁸ Nonostante questa iniziativa riguardi tutti i Paesi membri, è sempre valido il concetto che le risorse del Fondo di coesione vengano erogate solo agli Stati ammissibili (Commissione Europea, 2013)

L'IMPATTO DELLE POLITICHE REGIONALI EUROPEE

I ventotto Paesi dell'Unione Europea creano un organismo estremamente complesso e variegato, per questo motivo, l'impatto delle diverse politiche comunitarie (come per esempio quella regionale e di coesione) nei diversi Paesi e regioni è un argomento di difficile valutazione e perciò oggetto di forte dibattito.

Come si è potuto constatare anche dalle informazioni presenti in questo testo, le politiche regionali hanno subito diversi cambiamenti nella loro decennale storia, sia in termini economici, con un aumento più che doppio delle risorse dei fondi, sia in termini politici, passando da quindici Paesi destinatari agli odierni ventotto, aumentando esponenzialmente gli intrecci fra enti locali, regionali, nazionali e sovranazionali in gioco. Inoltre, gli obiettivi della politica e dei fondi (e anche i fondi stessi) sono frequentemente cambiati durante i diversi periodi di programmazione, ampliandosi per coprire le maggiori necessità di una comunità sempre più popolosa. In più, fra i diversi fondi, gli obiettivi sono trasversali e discriminare gli effetti dei singoli fondi, o della politica regionale rispetto alla totalità dei Fondi SIE, risulta difficoltoso. Non bisogna dimenticare, inoltre, che gli ultimi tredici Paesi sono entrati nell'UE non prima del 2004 e quasi tutti insieme, aumentando contemporaneamente e notevolmente sia la complessità che l'ampiezza degli interventi. Allo stesso tempo, la mole di dati a disposizione per questi Paesi non è ancora abbastanza ampia da permettere valutazioni certe.

Per di più, bisogna prendere in considerazione l'insieme di fattori esterni alle politiche regionali che possono influenzare l'analisi dei risultati sia fra gli Stati membri sia fra le diverse regioni di uno stesso Paese. Questi possono essere le politiche nazionali contemporaneamente promosse dagli Stati membri; differenze sociali ed economiche all'interno di un Paese o regione; capacità ed efficienza della classe politica e dirigenziale nell'utilizzo delle risorse dei fondi; le differenze e le variazioni nelle divisioni amministrative all'interno degli Stati; la presenza o meno della moneta comune. Inoltre, non bisogna dimenticare la vastità degli interventi attuati, che coprono tutte le regioni e i ventotto Stati dell'Unione, rendendo a sua volta più complicata l'analisi dei risultati conseguiti.

Come si è visto, l'obiettivo principe della politica regionale è la convergenza delle regioni e degli Stati membri, al fine di ridurre le disuguaglianze e ottimizzare la presenza di un'unione monetaria ed economica.

All'interno dell'Unione Europea, però, persistono ancora grandi differenze di benessere economico, specialmente fra i Paesi membri entrati prima del 2004 e quelli entrati dopo, e con grosse differenze fra regione e regione. Secondo l'Eurostat, esistono oltre venti regioni europee

che presentano un PIL pro capite superiore al 150% della media comunitaria, fra queste, inoltre, ci sono alcune regioni con valori superiori al doppio della media, come Amburgo in Germania (202%), Southern in Irlanda (220%), Lussemburgo (253%) e Inner London-West nel Regno Unito (626%). Contemporaneamente, oltre un cittadino comunitario ogni quattro vive in una regione con un PIL pro capite inferiore al 75%. Di queste regioni, ne esistono circa venti che presentano un PIL pro capite inferiore al 50% della media (con alcune appena superiore al 30%), distribuite in buona parte fra Romania, Bulgaria, Polonia e Ungheria. Questi ultimi, inoltre, sono anche quei Paesi che presentano le differenze più marcate al loro interno: le loro regioni che includono le capitali, come Varsavia (152%), Bucarest (144%) e Budapest (139%) infatti, presentano un PIL pro capite paragonabile a quello delle regioni più benestanti dell'intera Unione (Eurostat, 2019). Questo dimostra come la convergenza fra le regioni dell'Unione Europea ma anche all'interno degli Stati stessi sia un obiettivo ancora lontano.

Non c'è dubbio, comunque, che le politiche regionali e i Fondi strutturali abbiano un sempre maggior peso all'interno dell'economia europea: per fare un esempio, nonostante la disponibilità economica dei tre Fondi (nel settennio 2014-2020) sia relativamente limitata (meno del 1% del PIL complessivo dell'Unione Europea⁹), la loro influenza è molto rilevante: per esempio, fra il 2014 e il 2016, i Fondi hanno rappresentato circa il 14% di tutti i gli investimenti pubblici totali, con punte superiori al 70% in determinati Paesi. (Commissione Europea, 2019) Inoltre, attraverso il modello macroeconomico QUEST¹⁰, è stato calcolato che, in media, per gli ultimi dodici Paesi ad essere entrati nell'Unione Europea (esclusa la Croazia), gli investimenti finanziati dalla politica regionale nel periodo 2007-2013 abbiano fatto aumentare, mediamente, il PIL del 3% nel 2015 rispetto al valore che avrebbe avuto senza gli investimenti. Questa è uno dei principali motivi che hanno provocato un notevole aumento del PIL pro capite di questi Stati, passando dal 54% della media comunitaria nel 2006, al 67% nel 2015.

Gli studi riguardanti gli effetti della politica regionale, dato le enormi risorse a disposizione, la vastità degli interventi attuati e l'importanza che ricopre l'Unione Europea nel panorama europeo e mondiale sono innumerevoli e non sempre coerenti, dimostrando l'estrema difficoltà nel creare una valutazione completa e oggettiva dell'impatto di questa politica.

⁹ Pari a circa 16 375 miliardi di euro nel 2018 (Fondo Monetario Internazionale, 2019) (Banca d'Italia, 2018)

¹⁰ Quarterly European Simulation Tool, è uno strumento di analisi degli effetti delle riforme strutturali e degli shock economici sull'economia ideato dall'Unione Europea (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2011)

Nell'articolo "Intensità ed efficacia dei Fondi Strutturali Europei" (Cerqua & Pellegrini, 2017) gli autori si concentrano sugli effetti dei fondi dal 1994 al 2010, prendendo in considerazione solamente le regioni dei quindici Paesi entrati prima del 2004. Viene sottolineato come, nelle suddivisioni dei fondi fra gli Stati dell'Unione Europea ma anche all'interno degli Stati stessi, siano molto importanti i compromessi e le decisioni politiche decise dai soggetti amministrativi degli enti europei, nazionali e locali. Questo fatto comporta una differenza sostanziale di risorse disponibili anche fra le regioni rientranti nella stessa categoria: all'interno del gruppo delle regioni arretrate¹¹, per esempio, alcune regioni hanno ricevuto un totale di fondi pro capite pari anche a dieci volte il valore di altre regioni rientranti nello stesso gruppo. Questo fatto, secondo gli autori, si scontra con l'approccio metodologico utilizzato normalmente, il generalized propensity score (GPS) matching. Questo, infatti, non tiene conto delle diverse intensità di risorse disponibili all'interno della stessa categoria di regioni. Per questo motivo, Cerqua e Pellegrini propongono l'utilizzo del modello "heterogeneous local average treatment effect" (HLATE). Questo modello, basato sul regression discontinuity design (RDD), permette di analizzare la crescita economica delle regioni valutando anche la differenza di intensità dei fondi disponibili per le diverse regioni rispetto al valore medio della loro categoria. I risultati ottenuti evidenziano l'effetto positivo della politica regionale sulla crescita del PIL, ma sottolinea come la relazione fra risorse elargite e aumento della crescita non sia lineare ma concava. Il tasso di crescita è massimo, infatti, intorno al valore di 305-340 euro per abitante, per poi diminuire. Questo avviene, probabilmente, a causa di un limite di assorbimento delle risorse da parte delle regioni più arretrate¹². Gli autori, perciò, consigliano una redistribuzione dei fondi che prenda in considerazione anche altri fattori, in modo da aumentare l'efficienza della politica e contemporaneamente tenendo stabili le risorse utilizzate.

Un'analisi su un Paese specifico, invece, la offrono Zaman e Georgescu. Il loro studio si focalizza su due fattori molto importanti: l'effettiva percentuale di fondi utilizzata e le discrepanze nella disponibilità di fondi fra Paesi simili. I due autori fanno l'esempio della Romania che, nel periodo 2007-2013, ha ricevuto dai fondi FESR, FSE e FC complessivamente 19.2 miliardi di euro, pari a "solo" 900 euro pro capite, ovvero meno della metà rispetto ad altri Paesi dell'Europa centrale e orientale. Inoltre, di questi, ne sono stati utilizzati appena il 36.7%, ovvero circa 7 miliardi di euro, ponendosi all'ultimo posto nell'Unione Europea per tasso di

¹¹ Ovvero quelle che nel periodo di programmazione 2000-2006 facevano parte dell'obiettivo Convergenza

¹² Inteso come incapacità, superato un certo limite, di utilizzare le risorse in modo efficiente

utilizzo. In generale, comunque, la media europea non arriva al 65%. Inoltre, spiegano gli autori, i classici modelli utilizzati (HERMIN, GIMF, QUEST) si basano su simulazioni che comparano la crescita economica dei Paesi sulla situazione di presenza o meno dei fondi europei, non considerando la complessità e le interdipendenze presenti, producendo, così, risultati troppo ottimistici. Invece, considerando anche il mancato utilizzo di una buona parte delle risorse disponibili, i fondi rappresentano, in un Paese come la Romania, non più dello 0.6% del PIL totale. Questo dato, viene sottolineato, nonostante il provato effetto positivo sulla crescita economica, è risultato assolutamente insufficiente a contrastare gli effetti di shock economici come la crisi del 2008. La conclusione degli autori rimarca la necessità di rivedere i parametri di allocazione delle risorse e facilitare l'utilizzo dei fondi (Zaman & Georgescu, 2014).

Un altro caso particolare è quello del Regno Unito, che permette un'analisi degli effetti della politica regionale considerando la sua prossima uscita dall'Unione Europea. Lo studio di Marco Di Cataldo si concentra su due regioni specifiche, dove, inoltre, fosse presente un forte appoggio alla Brexit: il Cornwall e lo South Yorkshire. La prima è una delle due regioni del Regno Unito che dal 2000 ha sempre fatto parte delle regioni più arretrate dell'UE, mentre la seconda ne ha fatto parte solo per il periodo di programmazione 2000-2006, passando poi nella categoria delle regioni in transizione. Per queste peculiarità lo studio analizza gli effetti degli anni passati cercando di prevedere i percorsi di crescita futuri. Per l'analisi degli effetti l'autore si avvale della comparazione attraverso un modello "sintetico" che rappresenta l'ipotesi che dal 2000 le due regioni avessero continuato a non ricevere fondi dalla politica regionale. Il confronto si basa soprattutto sul livello di disoccupazione e sul PIL. In entrambi i casi gli impatti sembrano positivi: il Cornwall, infatti, presenta dati significativamente migliori del modello sintetico lungo tutta la durata dei periodi di programmazione, con tassi di crescita del PIL maggiori di quelli delle regioni più ricche; anche lo South Yorkshire presenta una crescita del PIL e una diminuzione della disoccupazione maggiore delle regioni più ricche, ma risulta essere un processo interrotto proprio dall'uscita dalla categoria delle regioni più arretrate, momento dal quale ha fatto registrare i tassi di crescita peggiori, nonostante fosse all'interno delle regioni in transizione. Questa situazione dimostra l'incapacità da parte dei fondi di creare effetti positivi a lungo termine. Le previsioni future per queste due regioni, nel caso di un'uscita dall'UE e dalla politica regionale, sono incerte: l'interruzione dei fondi, come dimostra il caso del South Yorkshire, provoca squilibri notevoli all'economia della regione nel medio periodo. Considerando, inoltre, che il Cornwall non passerebbe neanche per il periodo di transizione,

necessiterebbe, a quel punto, di forti sussidi da parte dello Stato per sopperire al deficit (Di Cataldo, 2017).

L'impatto in Italia

Nella relazione “L'impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane” (Coppola, Destefanis, Marinuzzi, & Tortorella, 2017), vengono valutati i diversi fondi (FESR, FSE, FC) sia da soli che in diverse combinazioni fra di loro, tenendo in considerazione anche i relativi cofinanziamenti nazionali e una serie di fondi nazionali con obbiettivi paragonabili a quelli comunitari. Prendendo ad esempio i periodi di programmazione dal 1994 al 2013 e attraverso il metodo SYS-GMM i risultati dimostrano che l'aggregazione dei fondi comunitari ha un impatto maggiore dei fondi singoli ma che, soprattutto, l'effetto positivo dei fondi UE è notevolmente più significativo di quelli nazionali. Inoltre, essendo un argomento sempre più citato, gli autori si propongono di valutare l'effetto della presenza di buone o mediocri istituzioni. I risultati, in questo caso, portano a escludere una correlazione fra la qualità delle istituzioni e l'impatto dei fondi strutturali (al contrario, però, dei fondi nazionali). Perciò, considerando i maggiori fondi comunitari per le regioni meridionali rispetto a quelle del centro-nord, si può affermare che la politica regionale abbia contribuito alla convergenza delle regioni italiane.

Lo studio compiuto da Ciani e de Blasio si basa, invece, sulla valutazione empirica, nel periodo 2007-2013, dell'impatto a breve termine dei Fondi SIE su tre indicatori: il livello di occupazione, la variazione della popolazione e l'andamento del prezzo delle abitazioni. L'analisi si focalizza sulle regioni meridionali dell'Italia¹³, mettendo insieme sia regioni categorizzate come “in transizione”, sia quelle più arretrate, dividendole in centinaia di “LLS¹⁴”, ovvero territori relativamente autonomi dal punto di vista economico e sociale. Per la precisione, lo studio ricerca la correlazione fra aumento dei fondi elargiti (su scala logaritmica) ai diversi LLS e una variazione significativa degli indicatori nominati precedentemente. I risultati finali sottolineano la debole correlazione fra l'aumento dei fondi e la variazione degli indicatori, anche negli LLS più arretrati. In particolare, la variazione del prezzo delle abitazioni e della popolazione non sembra essere significativa, mentre la debole crescita del livello di

¹³ Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna

¹⁴ Local Labour Market

occupazione sembra dipendere soprattutto dalla concentrazione dei pagamenti verso il 2011, ovvero negli ultimi anni del periodo di programmazione, con il primario scopo di non perdere le risorse disponibili. I due autori sottolineano, comunque, il ristretto periodo temporale preso in considerazione, che, unito alla rilevante influenza della crisi del 2008 sulle regioni analizzate, impedisce un'analisi al di fuori degli anni 2007-2013. Allo stesso tempo, rimarkano la necessità di riformare i Fondi SIE e la politica regionale per aumentarne l'efficacia (Ciani & de Blasio, 2015).

Uno studio riguardante una specifica regione italiana è “L'impatto delle politiche di coesione in Puglia” (Mastrorocco & Calò, 2016). Questa analisi utilizza l'unione di due modelli: i modelli REMI e IRPET. In questo modo è possibile valutare come e quanto un investimento pubblico favorisca lo sviluppo economico di una regione attraverso cinque moduli che simulano l'andamento delle dinamiche relative alla domanda di beni e servizi, al livello dell'occupazione, alla crescita della popolazione e della forza lavoro, a salari, prezzi e costi di produzione e, infine, all'import ed export. Nello specifico, l'analisi riguarda l'influenza avuta dal FESR 2009-2014 (ovvero riguardanti il periodo di programmazione 2007-2013). Per prima cosa, viene sottolineata la crescita nel tempo delle risorse utilizzate, passando da 100 milioni di euro nel 2010 (pari al 0.1% del PIL regionale) ai 613 milioni del 2014 (pari allo 0.9%). Questo ha una forte influenza sui risultati conseguiti. Lo studio si concentra su diversi aspetti: riguardo il PIL “attivato”, questo subisce un aumento pari a cinque volte passando dai 67,8 milioni di euro del 2010 ai 360,3 del 2012 e ai 379,5 del 2014. In totale, la somma del PIL “attivato” vale complessivamente oltre 1,6 miliardi di euro. Anche l'influenza percentuale del PIL prodotto dal FESR è notevole, aumentando dallo 0,1% del PIL nel 2010 allo 0,6% del 2014. Anche nella creazione delle “Unità Lavorative” (ULA) l'impatto del fondo è esponenzialmente crescente, passando dalle 1400 ULA prodotte nel 2010 alle oltre 7000 del triennio 2011-2013 e arrivando a 8500 ULA prodotte nel 2014. In termini percentuali, nel triennio 2011-2013, le ULA prodotte sono pari allo 0,6% totale delle unità lavorative presenti in regione.

Come si può evincere da questi esempi, i risultati degli studi sugli impatti delle politiche regionali non sono coerenti. In generale, però, si può affermare che le politiche regionali sembrano avere effetti positivi (ma estremamente eterogenei) sulla crescita economica nelle regioni degli Stati membri e sulla convergenza fra regioni più sviluppate e arretrate. Allo stesso tempo, però, i risultati mostrano un'intrinseca debolezza da parte dei fondi delle politiche regionali nel creare percorsi di crescita forti e duraturi: il loro effetto positivo, infatti, sembra non oltrepassare i confini dei periodi di programmazione in cui sono erogati. Questo problema può essere riassunto con una metafora medica: la politica regionale non riesce a “curare” i problemi che affliggono le regioni più arretrate, agendo invece come “trattamento”, il cui effetto, nonostante il beneficio tangibile, svanisce nel momento in cui questo viene terminato.

Questo fatto dimostra la necessità di una riforma delle politiche regionali e dei Fondi SIE, i cui grandi obiettivi non solo non sono accompagnati da risorse sufficienti, ma che dovrebbero anche essere supportati in modo molto più marcato da parte delle politiche economiche e sociali dei Paesi membri. Le grandi sfide che attendono l'Unione Europea sono pericoli e allo stesso tempo opportunità di cambiamento che l'UE dovrà cercare di cogliere in pieno: la globalizzazione e la rivoluzione tecnologica stanno minando la competitività delle imprese manifatturiere, colpendo particolarmente i lavoratori con una bassa istruzione e conoscenza tecnologica; la popolazione, in molti Stati, sta invecchiando velocemente e, allo stesso tempo il futuro dei giovani rimane incerto; l'arrivo di richiedenti asilo e la loro integrazione continua a essere un problema sottovalutato dalle istituzioni; anche il riscaldamento globale, senza un intervento deciso e immediato, avrà pesanti ripercussioni all'economia dell'Unione.

L'Unione Europea è un organismo con un enorme potenziale, ma ancora largamente inutilizzato. Perciò, solo promuovendo una visione unitaria e coerente e riformando il funzionamento stesso dell'Unione (tra cui le sue politiche regionali) i Paesi membri potranno continuare a inseguire gli obiettivi e i principi che fin dal 1957 rappresentano il cuore dell'UE. Altrimenti, il rischio è che l'UE venga distrutta dalle questioni politiche e che rimanga senza poteri effettivi, lasciando i suoi Stati membri in balia del futuro.

Le premesse per questo cambiamento, comunque, sono presenti all'interno dell'Unione Europea. L'evoluzione della politica regionale, infatti, ha costantemente seguito la dinamica dell'ampliamento degli Stati membri: come all'inizio l'UE era l'insieme di pochi Paesi relativamente simili, allo stesso tempo la sua politica regionale si basava solo su pochi fondi con poche risorse. Il suo costante allargamento, ha portato di conseguenza un aumento delle

diversità e delle necessità dei Paesi al suo interno e ciò ha provocato un aumento consistente degli strumenti finanziari a disposizione, delle risorse e degli obiettivi. Se inizialmente era una politica fortemente calata dall'alto, col passare del tempo si è giunti a una stretta collaborazione fra organismi sovranazionali, gli Stati stessi e una miriade di piccoli enti regionali e locali. Questo ha portato alla creazione di profonde sinergie fra le diverse istituzioni andando a creare un bagaglio di conoscenze e capacità attraverso le quali la politica, anno dopo anno, si è continuamente aggiornata e migliorata.

Questi investimenti in conoscenze sono la base da cui partire per affrontare le ulteriori sfide che si prospettano per l'Unione Europea.

Bibliografia

- Banca d'Italia. (2018, Dicembre 31). *BANCA D'ITALIA*. Tratto da Cambi di riferimento del 31 dicembre 2018: https://www.bancaditalia.it/compiti/operazioni-cambi/cambio/cambi_rif_20181231/
- Bianchi, P. (1995). *Le politiche industriali dell'Unione Europea*. Bologna: Il Mulino.
- Cerqua, A., & Pellegrini, G. (2017, Novembre). Intensità ed efficacia dei Fondi Strutturali Europei. *EyesReg*.
- Ciani, E., & de Blasio, G. (2015, Ottobre 28). *European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy*. Tratto da IZA Journal of Labor Policy: <https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-015-0047-4>
- Commissione Europea. (2013, Dicembre 20). *REGOLAMENTO (UE) N. 1300/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO*. Tratto da Commissione Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1300>
- Commissione Europea. (2013, Dicembre 20). *REGOLAMENTO (UE) N. 1301/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO*. Tratto da Commissione Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013R1301>
- Commissione Europea. (2013, Dicembre 20). *REGOLAMENTO (UE) N. 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO*. Tratto da Commissione Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304>
- Commissione Europea. (2019). *Contributo dei Fondi strutturali e d'investimento europei all'occupazione e alla crescita, il Piano di investimenti e le priorità della Commissione*. Tratto da Commissione Europea: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/investment-policy/esif-contribution
- Commissione Europea. (2019). *La principale politica di investimento dell'Unione europea*. Tratto da Commissione Europea: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/investment-policy/
- Coppola, G., Destefanis, S., Marinuzzi, G., & Tortorella, W. (2017). L'impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane. *EyesReg Giornale di Scienze Regionali*, 86-91.
- Di Cataldo, M. (2017). The impact of EU Objective 1 funds on regional development: Evidence from the U.K. and the prospect of Brexit. *Journal of Regional Science*, 814-839.
- Dijkstra, L. (2017). *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
- Europa Lavoro*. (2016). Tratto da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: <http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/Varie/Che-cos-il-Fondo-Sociale-Europeo>
- European Structural and Investment Funds*. (2019). Tratto da European Commission: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>
- Eurostat. (2019, Febbraio 26). *GDP per capita in 281 EU regions (2017)*. Tratto da Eurostat - newsrelease: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc6665909c80>
- Fondi regionali dell'UE 2014-2020*. (2019). Tratto da Commissione Europea: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/poster2014/eu28.pdf

- Fondo Monetario Internazionale. (2019). *International Monetary Fund*. Tratto da 4. Report for Selected Country Groups and Subjects:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=30&pr.y=9&sy=2014&ey=2020&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=998&s=NGDPD&grp=1&a=1>
- Gestione finanziaria*. (2019). Tratto da Commissione Europea:
https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/financial-management/
- Guerrieri, P. (2012). *Agenda 2000*. Tratto da Dizionario di Economia e Finanza:
http://www.treccani.it/enciclopedia/agenda-2000_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/
- I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*. (2019, Maggio 20). Tratto da Camera dei Deputati della Repubblica Italiana:
http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1106241.pdf?_1550813998563
- Il Bilancio dell'Unione europea e i finanziamenti europei*. (2018, Luglio 12). Tratto da Regione Emilia-Romagna: <https://www.assemblea.emr.it/europedirect/servizi/europa-scuola/stefania-schede-approfondimento/il-bilancio-dellunione-europea>
- Il Fondo di Coesione*. (2019). Tratto da Commissione Europea:
https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/cohesion-fund/
- Il Fondo europeo di sviluppo regionale*. (2019). Tratto da Commissione Europea:
https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/erdf/
- La storia della politica*. (2019). Tratto da Commissione Europea:
https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/history/
- La strategia Europa 2020*. (2019). Tratto da Commissione Europea: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_it
- Mastorocco, N., & Calò, E. (2016). L'impatto delle politiche di coesione in Puglia: una lettura macroeconomica. *EYESREG GIORNALE DI SCIENZE REGIONALI*, 170-174.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2011). *Quest III - Quarterly European Simulation Tool*. Tratto da MEF Dipartimento del Tesoro:
http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/quest.html
- Politica regionale*. (2019). Tratto da Commissione Europea:
https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/investment-policy/
- Priorità per il periodo 2014-2020*. (2019). Tratto da Commissione Europea:
https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/priorities
- Programma Operativo*. (2019). Tratto da Commissione Europea:
https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/p/operational-programme
- Regions in the European Union*. (2018). Tratto da eurostat:
<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-18-007>
- Strategia di Lisbona*. (2019). Tratto da MEF Dipartimento del Tesoro:
http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione1/strategia_di_lisbona.html

Viesti, G., & Prota, F. (2007). *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*. Bologna: Il Mulino.

Zaman, G., & Georgescu, G. (2014, Maggio 30-31). ENCO 2014 - 10th International Conference on European Integration. *The absorption of EU Structural and Cohesion Funds in Romania*. Oradea, Romania.